

Langfristberichterstattung nachhaltiger öffentlicher Finanzen auf subnationaler Ebene

Notwendig oder unmöglich?

Iris Rauskala, Andreas Bergmann

*Institut für Verwaltungs-Management (IVM), ZHAW School of Management and Law,
Bahnhofplatz 12, Winterthur, Schweiz*

Robin Braun

Ernst & Young AG, Zürich, Maagplatz 1, 8005 Zürich, Schweiz

Nicht erst die jüngste globale Finanzkrise und die daraus resultierenden Schuldenkrisen, von denen vor allem der Euro-Raum stark betroffen war und ist, haben den Fokus auch im öffentlichen Sektor stärker auf eine solide, vergleichbare und transparente Rechnungslegung gelenkt. Neben der traditionell vergangenheitsorientierten Rechnungslegung gewinnt jedoch auch zunehmend eine in die Zukunft gerichtete Prognose der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen an Aufmerksamkeit. Während das Thema Langfristperspektiven auf nationaler Ebene an Fahrt gewinnt, ist dessen Relevanz für subnationale Ebenen (Länder, Kantone, Regionen) noch weitgehend unbeleuchtet, aber nicht unkritisch betrachtet. Der Beitrag geht der Fragestellung nach, welchen Nutzen Langfristberichterstattung auf subnationaler Ebene stiften kann und wie sie ausgestaltet sein könnte

Schlagworte: Öffentliche Finanzen, Rechnungslegung, Langfristberichterstattung

1 Einleitung

Nicht erst die jüngste globale Finanzkrise und die daraus resultierenden staatlichen Schuldenkrisen, von denen vor allem der Euro-Raum stark betroffen war und ist, haben den Fokus im öffentlichen Sektor stärker auf eine solide, vergleichbare und transparente Rechnungslegung gelenkt. Neben der traditionell vergangenheitsorientierten Rechnungslegung, sowie der auf einen Zeithorizont von einem Jahr beschränkten Budgetierung, gewinnt jedoch auch zunehmend eine in die Zukunft gerichtete Prognose der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen an Aufmerksamkeit. Wesentlicher Auslöser für eine intensivere Befassung mit dem Thema sind neben der Finanzkrise vor allem die demografischen Entwicklungen (in den Industriestaaten ohne Zuwanderung Überalterung der Gesellschaft und sinkende Geburtenraten, Verlagerung der industriellen Fertigung in andere Weltregionen einschliesslich der sich daraus ergebenden Wanderungsbewegungen), die die entwickelten Staaten in einer ähnlichen Art und Weise vor massive Herausforderungen stellen werden.

Das Thema Nachhaltigkeit oder auch Corporate Social Responsibility hat im privaten Sektor seit den frühen 2000er Jahren grössere Aufmerksamkeit. So berichten Unternehmen längst nicht mehr nur über ihre finanziellen Ergebnisse (Jahresrechnung, Finanzbericht), sondern vermehrt auch über nicht-finanzielle Aspekte. Die verschiedenen Anspruchsgruppen haben dabei das Bedürfnis nach Transparenz zu unternehmerischer Leistung in verschiedenen Bereichen. Der Begriff Nachhaltigkeit, ursprünglich aus der Forstwirtschaft kommend, bedeutet, den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne jene der zukünftigen Generationen zu gefährden (Brundtland, 1987). Der Begriff Nachhaltigkeit umfasst dabei eine ökologische, soziale und wirtschaftliche Dimension und soll eine Langfristperspektive beinhalten, sodass nicht nur über die Vergangenheit berichtet wird, sondern auch über erwartete zukünftige Entwicklungen.

Während das Thema Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen im internationalen Vergleich und auch in der Schweiz auf nationaler Ebene an Fahrt gewinnt – so berichtet beispielsweise der Bund seit 2008 alle vier Jahre über «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz» –, ist dessen Relevanz für subnationale Ebenen (Länder, Kantone, Regionen) noch weitgehend unbeleuchtet, aber nicht unkritisch zu betrachten, da sie – in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Staatswesens – wesentlich von den altersbedingten Ausgaben- und Einnahmenprogrammen betroffen sind und sein werden.

Der Beitrag geht der Fragestellung nach, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Langfristberichterstattung bezogen auf die Finanzperspektive auf subnationaler Ebene Nutzen stiften kann, wie sie ausgestaltet sein könnte und wo ihren Grenzen liegen. Die Themen in Bezug auf die Nachhaltigkeit im sozialen oder im ökologischen Bereich werden dabei bewusst ausgegliedert. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: im Kapitel 2 wird versucht, eine Begriffsbestimmung der langfristig nachhaltigen öffentlichen Finanzen zu leisten. Dabei ist auffällig, dass vor allem auf subnationalen Ebenen bisher nur wenig Gebrauch davon gemacht wurde. Kapitel 3 geht auf die unterschiedlichen Ebenen der Nachhaltigkeitsberichterstattung ein, Kapitel 4 skizziert Indikatoren und Messkonzepte. In Kapitel 5 werden die Voraussetzungen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung bei den Schweizerischen Kantonen beschrieben, die in Kapitel 6 mit einigen Hypothesen zur Realisierbarkeit und zum möglichen Nutzen, aber auch zu Grenzen der Nachhaltigkeitsberichterstattung fortgesetzt werden. In Kapitel 7 erfolgt eine abschliessende Betrachtung.

2 Langfristig nachhaltige öffentliche Finanzen – eine Begriffsbestimmung

Die Beschäftigung mit langfristig nachhaltigen öffentlichen Finanzen für staatliche Programme oder Subsektoren ist erst in den letzten 10 bis 15 Jahren von zunehmender Bedeutung und damit eine relativ junge Entwicklung (IPSASB, 2009), wenn man von den planungseuphorischen 1970er Jahren absieht.

Bis heute gibt es keine allgemeingültige Definition der langfristig nachhaltigen öffentlichen Finanzen, weder für nationale, noch für subnationale Verwaltungsebenen und Gebietskörperschaften (Dollery/Byrnes/Crase, 2007). Schon für den Begriff des «gesunden» Finanzhaushalts, der sich auch in diversen schweizerischen Kantonsverfassungen wiederfindet, ermangelt es an einer einheitlichen Definition: die vorwiegend englischsprachige Literatur spricht in diesem Zusammenhang von «*fiscal health*», «*financial condition*», «*fiscal strain*», «*fiscal stress*», «*fiscal capacity*» oder «*fiscal crisis*» (Dollery/Byrnes/Crase, 2007; Padovani/Scorsone, 2011, für einen kurzen Abriss von Definitionen). Im deutschsprachigen Raum wird anstelle von «Nachhaltigkeit» auch von der «Tragfähigkeit» der öffentlichen Finanzen gesprochen (Bundesministerium der Finanzen, 2011; Geier, 2012).

2.1 Zeithorizont

Die Konzepte umfassen dabei per se sowohl kurzfristige Phänomene als auch einen langfristigen Zeithorizont. Während es bei der Kurz- bis Mittelfristperspektive um die entsprechenden Dynamiken beim Schuldenmanagement geht und sich die Analysen vorwiegend auf Schwellen- oder Entwicklungsländer beziehen (Coronado Quintanilla, 2009), fokussieren Langfristperspektiven auf die Auswirkungen von Policy-Entscheidungen und -Zusagen von Regierungen auf das Budget (Schick, 2005). Von wesentlicher Bedeutung sind hier in den letzten Jahren die Betrachtung der Auswirkung des demografischen Wandels und die sich daraus ergebenden Effekte auf demografieabhängige Politikfelder, wie v.a. Pensions- und Sozialversicherungssysteme, Gesundheit, Pflege und auch Bildung (Schick, 2005; Balassone/Cunha/Langenus et al., 2009). Welche Politikfelder eine besondere Dynamik aufweisen, ist dabei neben den demografischen Unterschieden auch von der ordnungspolitischen Ausgangslage abhängig. Geburtenstarke Entwicklungsländer stehen vielfach primär vor Herausforderungen im Bereich der Gesundheit und Bildung, in den Vereinigten Staaten von Amerika ist es auf Grund systemischer Mängel – primär die kostenintensiven letzten Lebensjahre gehen zu Lasten des Staates – vor allem das Gesundheitswesen, das Sorge bereitet. In Europa schliesslich steht die Altersvorsorge im Zentrum.

Blanchard et al. (1990) resümieren in Zusammenhang mit einer nachhaltigen Verschuldung – lange, bevor «Nachhaltigkeit» zu einem Modekonzept der Managementlehre wurde –, dass es essentiell um die Fragestellung geht, ob eine Regierung unter Berücksichtigung der aktuellen Programme auf eine exzessive Verschuldung zusteuert.

Eine starke Betonung der Komponente der Verschuldung hat auch der Bund in seiner Definition der finanziellen Nachhaltigkeit. Allgemein formuliert ist eine Finanzpolitik dann nachhaltig, wenn die Budgetrestriktion des Staates über einen langen Zeithorizont erfüllt ist. Dies bedeutet, dass zukünftige Ausgaben durch zukünftige Einnahmen so gedeckt sein müssen, dass die Schuldenquote dabei nicht

permanent steigt. Aus diesem Grund dient eine stabile Schuldenquote als Basis für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen (EFD, 2012: 22).

Das IPSAS Board beschäftigt sich seit 2009 mit dem Thema. In seinem Konsultationspapier führt es 2009 folgende Arbeitsdefinition in Anlehnung an Australische Budget-Dokumente ein: «Die Fähigkeit von Regierungen, ihren Verpflichtungen im Bereich der Leistungserbringung und im Bereich der Finanzen sowohl jetzt, als auch in der Zukunft, nachzukommen.» Diese Definition wird auch in weiterer Entwicklung für den Exposure Draft 46 (ED 46) und die Recommended Practice Guideline 1 (RPG 1) übernommen, wobei hier anstelle von Regierungen von wirtschaftlichen Einheiten gesprochen wird (IPSASB, 2011; 2013). Bei der im Juli 2013 veröffentlichten RPG1 «*Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances*» handelt es sich nicht um einen verbindlichen Standard, sondern um eine Richtlinie, deren Berücksichtigung seitens des Boards für die IPSAS-Anwender empfohlen wird.

Die Befassung mit Langfristperspektiven in der Wissenschaft ist stark interdisziplinär geprägt, was die Rezeption in der Literatur durch z.B. Ökonomen, Statistiker und Budgetexperten bzw. Experten für einzelne Politikfelder (v.a. Sozialwerke, Pensionen, Gesundheitssysteme, Bildungssysteme) zeigt. Entsprechend vielschichtig ist die Literatur zu langfristig nachhaltigen öffentlichen Finanzen, die hier dementsprechend auch nur auszugsweise und beispielhaft wiedergegeben werden kann¹.

2.2 Staatsebenen

Auf zentralstaatlicher Ebene weisen Andersen/Sheppard (2009) für alle OECD Staaten mit Ausnahme von Island, Mexiko und der Türkei die Berichterstattung über Langfristprognosen auf zentralstaatlicher Ebene mit einem Zeithorizont von 20 Jahren bis hin zu fast acht Jahrzehnten aus. Die Europäische Kommission veröffentlichte 2012 zum dritten Mal nach 2006 und 2009 einen Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Mitgliedsstaaten. Der Währungsfonds hat das Thema mit dem «*Code of Practice in Fiscal Sustainability*» aufgegriffen.

Auf subnationaler Ebene findet das Thema bisher wenig Aufnahme mit Ausnahme von Australien und den Vereinigten Staaten. Die Entwicklungen dort fallen in den Kontext der Diskussion nach der Verantwortung der Bundesstaaten für

¹ Die ökonomischen Studien beschäftigen sich häufig vergleichend (z.B. Feve/Henin (2000) oder Hauer/Skaarup (2008) für die G7 Staaten) oder schlagen neue ökonomische Ansätze zur Beurteilung der langfristigen finanziellen Entwicklungen vor (z.B. Afonso/Agnello/Furceri et al. (2011)). Umfassende Rezeption findet das Thema im Kontext der Europäischen Schuldenkrise bzw. des Stabilitätspakts (z.B. Bonatti/Cristini (2008), Ruth (2008) für makroökonomische Forecasts im Europäischen Währungsraum; bzw. Budgetdaten als Basis für finanzielle Forecasts im Euro-Raum (Leal/Perez/Tujula et al (2008); Onorante/Pedregal/Perez et al (2010)).

die finanzielle Verfassung der Kommunen (Honadle, 2003; Kloha/Weissert/Kleine, 2005) und Entwicklung eines (finanziellen) Leistungsindikatorensystems für diese (Australien: Dollery/Byrnes/Crase, 2007; USA: Hughes/Katwal, 2011). Sie reichen damit zeitlich etwas weiter zurück, nehmen allerdings auch erst Mitte der 90er Jahre an Fahrt auf (Dollery/Byrnes/Crase, 2007), nachdem bekannte Fälle finanzieller Schwierigkeiten (Miami, Pittsburgh und Philadelphia) publiziert wurden (Kloha/Weissert/Kleine, 2005). Die Liste setzt sich aktuell mit Detroit fort. Manche Autoren versuchen auch, die Gründe für finanzielle Spannungen zu explorieren, die in mangelnden organisationalen Ressourcen und Management-Know-how liegen können oder in der Unfähigkeit, sich an geänderte ökonomische Rahmenbedingungen anzupassen, vor allem, wenn Verantwortlichkeiten ohne entsprechende finanzielle Kompensation oder der Möglichkeit zur Anhebung der Steuern an subnationale Einheiten verlagert werden (Padovani/Scorsone, 2011, für einen Überblick).

3 Dimensionen der Nachhaltigkeitsberichterstattung

Aus der facettenreichen Auseinandersetzung in der Literatur ist zu erkennen, dass es sich bei dem Thema der langfristig nachhaltigen öffentlichen Finanzen um ein mehrdimensionales Konstrukt handelt, wobei auch in Bezug auf die Dimensionen keine Einstimmigkeit herrscht. Padovani/Scorsone (2011) beschreiben als Ergebnis ihrer Recherche vier Dimensionen der Solvenz, die «allgemein anerkannte Messgrößen für die *finanzielle Gesundheit* von Organisationen» sind:

- *Cash solvency*: ist eine Kennzahl für die Liquidität und das effektive Cash Management einer Gebietskörperschaft, die Auskunft über die Fähigkeit gibt, die laufenden Verpflichtungen begleichen zu können.
- *Budgetary solvency*: ist die Fähigkeit einer Regierung, genügend Einnahmen zu lukrieren, um ein aktuelles oder gewünschtes Leistungsniveau erbringen zu können.
- *Long run solvency*: widerspiegelt die Auswirkung von langfristigen Verpflichtungen auf künftige Ressourcenströme.
- *Service level solvency*: ist die Fähigkeit von Regierungen, ein von den Bürgern nachgefragtes und gewünschtes Leistungsniveau anzubieten und aufrechtzuerhalten.

Schick (2005) führt abweichend bzw. ergänzend die folgenden vier Dimensionen ein, die auch im ursprünglichen Konsultationspapier des IPSAB (2009) diskutiert werden:

- Solvenz: ist die Fähigkeit von Regierungen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.
- Wachstum: die Fiskalpolitik soll das Wirtschaftswachstum unterstützen.
- Stabilität: ist die Fähigkeit von Regierungen, ihre künftigen Verpflichtungen unter Beibehaltung aktueller Steuerlasten bedecken zu können.

- **Gerechtigkeit / Fairness:** bezeichnet die Fähigkeit von Regierungen, aktuelle Verpflichtungen ohne Verschiebung der Kosten auf künftige Generationen zu bedecken.

Wachstum wird in weiterer Folge im ED 46 und der RPG 1 des IPSASB (2011; 2013) nicht mehr aufgegriffen, da die Determinanten für wirtschaftliches Wachstum komplex und ausserhalb der Kontrolle der berichtenden Einheit seien. Die Annahmen bezüglich des Wachstums seien aber kritisch für die Entwicklung der Langfristprognosen und vor allem der entsprechenden Alternativszenarien. Hierzu ist für den Kontext der Schweizer Kantone anzumerken, dass die globalen makroökonomischen Entwicklungen (wie z.B. Frankenaufwertung infolge der Finanzkrise und Instabilität des Euroraums) tatsächlich nicht im Einfluss der Kantone liegen. Nachdem sie jedoch in hohem Masse in der Steuerpolitik selbstbestimmt sind, können sie darüber ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit das regionale Wachstum bis zu einem gewissen Grad steuern. Dass dieser Punkt interessiert, zeigte sich z.B. im Jahr 2004, als der Kanton Schaffhausen alternative Legislaturziele (darunter verschiedene Steuerszenarien) mittels Sensitivitätsanalyse testen liess (Kanton Schaffhausen, 2004), oder durch das zunehmende Interesse von Kantonen an einer aktiven (Mit-)Gestaltung der Zukunft mittels Zukunftsszenarien, Entwicklungsleitbildern und Legislaturzielen.

Die Nordamerikanischen Standardsetter US Governmental Accounting Standards Board (GASB) und Canadian Public Sector Accounting Board (PSAB) führen die Begriffe «*Fiscal capacity*» und «*Service capacity*», ebenso wie «*Vulnerability*» ein, die einen gewissen Bezug zu Schicks' Dimensionen erkennen lassen (IPSASB 2011). In weiterer Folge werden die Dimensionen im Exposure Draft auf die folgenden Konzepte verdichtet (IPSASB, 2011):

- *Fiscal capacity*: ist die Fähigkeit einer Einheit, finanzielle Verpflichtungen kontinuierlich über den Betrachtungszeitraum ohne Erhöhung der Steuern zu begleichen.
- *Service capacity*: ist a) das Ausmass, in welchem eine Einheit ihre Leistungen auf einem gegebenen Qualitäts- und Mengenniveau für aktuelle Empfänger zum Zeitpunkt der Berichterstattung anbieten kann; darüber hinaus b) die Fähigkeit, Verpflichtungen aus Wohlfahrtsprogrammen für derzeitige und künftige Anspruchsgruppen erfüllen zu können.
- *Vulnerability*: ist das Ausmass, in welchem eine Einheit a) finanziell von Finanzströmen ausserhalb ihrer Kontrolle abhängig ist und b) die Macht hat, die aktuellen Steuersätze oder andere Einnahmenströme zu variieren oder neue Ströme zu kreieren. Die Abhängigkeit kann als Anteil der Zahlungen, die von anderen Einheiten oder Gebietskörperschaften erhalten werden, an den gesamten Einzahlungen gemessen werden. Diese Dimension ist besonders aussagekräftig im Zusammenhang mit subnationalen Ebenen (Länder, Regionen, Kreise, Kommunen), die mitunter über wenige eigene Steuermittel verfügen bzw. deren Höhe unwesentlich mitgestalten können.

In der finalen Fassung der RPG 1 (IPSASB, 2013) wurde das Konzept allerdings weiter verfeinert, indem drei Dimensionen Leistungen («Services»), Erträge («Revenues») sowie Schulden («Debt») jeweils auf die Kapazität («Capacity») und die Abhängigkeit («Vulnerability») untersucht werden sollen. Im Unterschied zum Exposure Draft ist die Abhängigkeit also keine eigenständige Dimension mehr, sondern – gemeinsam mit der Kapazität – vielmehr ein Beurteilungskriterium für die drei Dimensionen. Diese Differenzierung wurde nicht zuletzt auf Grund der Erfahrungen in der globalen Finanzkrise eingeführt, die dramatisch vor Augen führte, dass beispielsweise vormals ertragsstarke Gemeinwesen durch den Wegfall eines einzigen, grossen Steuerzahlers unvermittelt in ernsthafte Probleme, mit Auswirkungen auf alle drei Dimensionen, geraten können. Allerdings zeigte die Finanzkrise auch, dass sich solche Szenarien nicht auf die nationale Ebene beschränken, sondern durchaus auch Gliedstaaten² oder Gemeinden³ davon betroffen sein können. Der Analyserahmen der RPG wird in der folgenden Abbildung dargestellt.

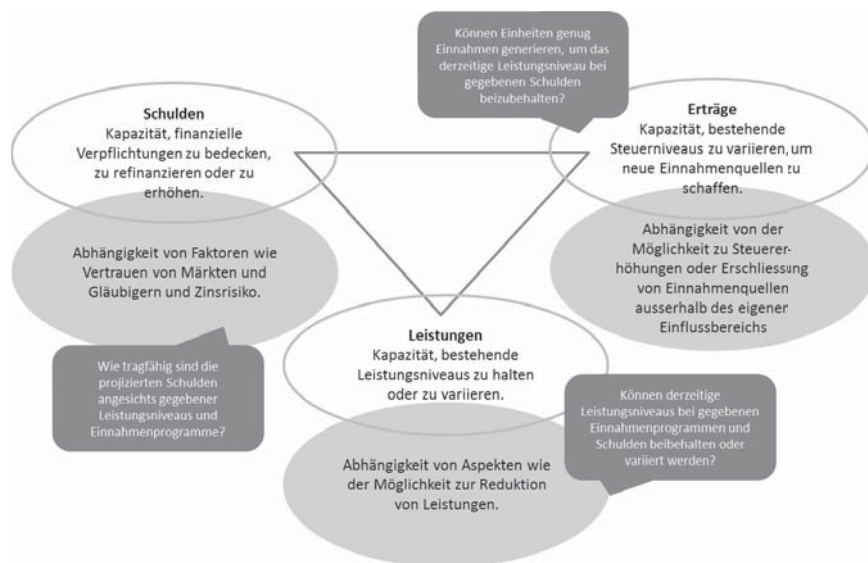


Abbildung 1: Analyserahmen nach RPG1 (Quelle: in Anlehnung an IPSASB, 2013: 15)

- ² So haben z.B. die Comunidad Valenciana in Spanien, ebenso wie der Bundesstaat Michigan in den USA gröbere finanzielle Probleme, wobei der Konkurs der Stadt Detroit in Michigan derzeit durchaus medienwirksamer berichtet wird.
- ³ Mehrere Gemeinden in Frankreich sind aufgrund der Vergabe von Anleihen in Schweizer Franken nun in Schieflage, aber auch Olten in der Schweiz ist durch den Steuerausfall infolge der Probleme bei Alpiq in finanzieller Bedrängnis.

4 Kennzahlen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsberichterstattung

Je nach der Ausprägung des Budgetierungs- bzw. Finanzberichterstattungssystems (Zahlungsprinzip oder Doppik) einer Gebietskörperschaft bzw. je nachdem, ob die Berechnung über das Budget, die Bilanz oder die Finanzstatistik erfolgt, gibt es unterschiedliche Indikatoren und Ansätze, die Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen ermöglichen.

IPSASB (2013) nennt in der RPG 1 die folgenden, derzeit in veröffentlichten Langfristberichten verwendeten Finanzkennzahlen:

- Bruttoschulden: Alle Verpflichtungen, die Schuldinstrumente darstellen. Als solche gelten finanzielle Forderungen, die eine Zahlung von Zinsen und/oder Kapital des Schuldners zu einem Zeitpunkt oder mehreren Zeitpunkten in der Zukunft erforderlich machen.
- Nettoschulden: Bruttoschulden minus Finanzvermögen korrespondierend zu Schuldinstrumenten.
- Nettovermögen (Net worth): Alle Vermögenswerte abzüglich aller Verpflichtungen.
- Nettofinanzvermögen (Net financial worth): Gesamtes Finanzvermögen abzüglich der Gesamtheit der finanziellen Verpflichtungen.

Die Projektionen, die nach den unten beschriebenen Methoden durchgeführt werden können, werden unter der Annahme des *«no policy change»* ausgeführt. Das heisst, dass die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Heute bekannte Veränderungen sollten jedoch aufgenommen werden, ebenso wie solche Programme, die in der absehbaren Zukunft aufgrund heutiger gesetzlicher Bestimmungen auslaufen werden, dann aber unter Umständen durch Nachfolgemassnahmen doch wieder verlängert werden (für eine Diskussion, siehe IPSASB, 2011).

4.1 Extrapolation der Basis

Bei dieser einfachsten Methode der langfristigen Prognose der öffentlichen Finanzen wird das aktuelle Budget (zumeist cash) als Basis für die Extrapolation der Entwicklungen der folgenden Jahre herangezogen (Baseline Projection). Sie ist demnach eine «Verlängerung» der Mittelfristplanung. Bei der Prognose wird von den derzeitigen Budgetpositionen ausgegangen, im Unterschied zur reinen Fortschreibung werden jedoch künftige, bereits beschlossene oder absehbare Programmänderungen berücksichtigt. Trotz der methodischen Einschränkungen, die sich durch die Extrapolation von Basisszenarien ergeben⁴, zeigen sie die Aus-

⁴ Schick (2005) erwähnt die Unmöglichkeit, wesentliche Änderungen in der Wirtschaftlichen Performanz absehen zu können oder Pensionszahlungen bei künftig steigenden Rentnerzahlen einzufrieren.

wirkungen der heutigen Politik auf künftige Budgets und ermöglichen die Abschätzung der Auswirkungen von angedachten Policy-Änderungen auf künftige Budgets.

4.2 Bilanzanalyse

Während die Extrapolation eines Basisjahres zumeist auf dem Budget basiert, kann die Bilanzanalyse ein vollständigeres und verlässlicheres Bild der Finanzsituation abgeben, da sie alle expliziten Vermögenswerte und Verpflichtungen ausweist und damit mehr Informationen liefert als eine einfache Verschuldungskennzahl (zumeist brutto). Die Bilanzanalyse setzt jedoch voraus, dass ein aussagekräftiges doppeltes System im Einsatz ist. Der Nachteil der Bilanzanalyse in Hinblick auf Langfristperspektiven liegt in der Vergangenheitsorientierung der Information (Schick, 2005). Informationen bezüglich impliziter und künftiger Verpflichtungen können über die Bilanz kaum oder gar nicht abgebildet werden (z.B. künftige Pensionsverpflichtungen), ebenso wenig wie künftige Vermögenswerte (z.B. Steuereinnahmen). Die folgende Abbildung 2, entnommen aus der RPG 1 des IPSASB (2013), stellt diesen Zusammenhang dar. Grau schraffiert sind jene Informationen, die aus einer Bilanz abgelesen werden können. Weiss sind jene Informationen, über die eine Langfristberichterstattung Auskunft geben soll bzw. muss.

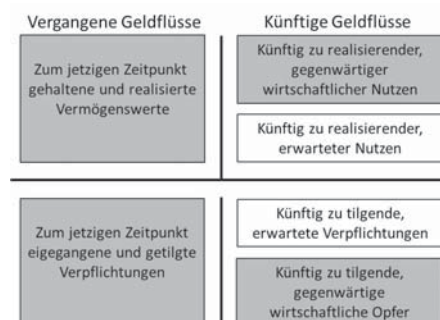


Abbildung 2: Begrenzte Aussagekraft der Bilanz in Hinblick auf Langfristperspektiven (Quelle: IPSASB, 2013)

4.3 Fiskallücke

Der Ansatz der Fiskallücke (Fiscal Gap) wird z.B. von der Eidgenössischen Bundesverwaltung (EFV, 2008; 2012), der OECD und der Europäischen Kommission angewendet. Die Fiskallücke ist ein Mass für die Höhe sofortiger und permanenter Einnahmensteigerungen oder Ausgabensenkungen gemessen in Prozent des BIP, die nötig wären, um die Verschuldung auf gleichem oder niedrigerem als dem derzeitigen Niveau für einen bestimmten Zeitpunkt in der Zukunft zu halten (stichtagsbezogen). Für die Messung der Fiskallücke müssen eine Zielgrösse für die Verschuldung, gemessen in Prozent des BIP und ein Zieljahr festgemacht werden⁵. Dieserart kann ein Primärüberschuss (Überschuss vor Zinsen) ermittelt werden, der notwendig ist, damit die Verschuldung die Zielgrösse bis zum gewählten Zielzeitpunkt nicht überschreitet. Eine Fiskallücke von Null bedeutet, dass die Schuld-Zielgrösse ohne Veränderung der Einnahmen- und Ausgabenprogramme erreicht werden kann. Durch Anpassung der Zielgrössen für Verschuldung und Jahr können Regierungen alternative Szenarien und Politikfahrpläne für die Zukunft ableiten. Fiskallücken zeigen im Unterschied zu Basisszenarien daher nicht nur, ob die aktuelle Politik nachhaltig ist, sondern auch, wie gross der Anpassungsbedarf wäre.

4.4 Intertemporale Budgetrestriktion

Eine Variante der Fiskallücke, die intertemporale Budgetrestriktion (Inter-temporal Budget Constraint), berechnet den Primärsaldo, der für die Stabilisierung (oder den Abbau) der Schulden benötigt wird. Dies wird errechnet, indem alle prognostizierten künftigen Zahlungsströme plus der aktuellen Schuldenlast auf ihren Gegenwartswert diskontiert werden. Eine intertemporale Budgetlücke besteht, wenn der diskontierte Gegenwartswert der künftigen Primärsaldi die aktuelle Schuldenlast nicht deckt. Die intertemporale Budgetrestriktion erweitert den Betrachtungszeitraum von einem Stichtag hin zu einem unendlichen Zeithorizont. Der Gegenwartswert der Fiskallücken ist zeitabhängig von künftigen Zahlungsströmen. Gleichzeitig wird eine Fiskalrestriktion (maximal tolerierte Verschuldung) auferlegt, die die Politikgestaltung leitet. Der Ansatz ist abhängig vom Ausgangsjahr und Diskontierungsfaktor und wird ebenfalls von der Europäischen Union verwendet (S2 Indikator, EC, 2006).

⁵ Der S1 Indikator des Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakts geht z.B. von einer maximalen Verschuldung von 60 % des BIP im Jahr 2050 aus; EC (2006).

4.5 Generational Accounting

Die bisher genannten Ansätze bestimmen die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen mit Bezug auf unterschiedliche aggregierte Finanzpositionen. Im Unterschied dazu erweitert das Konzept des Generational Accountings den Fokus um den Aspekt der Gerechtigkeit der Fiskalpolitik zwischen den Generationen. Das Ziel des Generational Accounting ist, für jede Generation eine faire Verteilung von Steuern und Transferzahlungen zu erreichen, sodass eine Generation nicht auf Kosten der (zumeist, aber nicht unbedingt) nächsten Generation von Leistungen des Staates profitiert. Gerechtigkeit besteht dann, wenn künftige Generationen die gleichen Nettotransfers (Steuern minus Transferleistungen) erwarten können, wie derzeitige Generationen (Schick, 2005).

4.6 Alternativszenarien und Sensitivitätsanalysen

Nachdem die Annahmen bezüglich Bevölkerungsdaten, wie Lebenserwartung oder Gesundheitszustand, aber erst recht Wirtschaftsdaten, wie Wachstum, Löhne und Produktivität, Inflationsraten und Zinsentwicklung, kritisch für die Aussagekraft von Langfristperspektiven sind, ist es wichtig, neben dem Basisszenario noch eine Reihe von alternativen Szenarien zu präsentieren, die eine gewisse Bandbreite der aus heutiger Sicht möglichen Entwicklungsverläufe abdecken. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass zu viele Szenarien auf die Aussagekraft stark limitierend, weil verwirrend, wirken können. Schick (2005) schlägt drei bis fünf Alternativszenarien vor.

5 Kennzahlen und Indikatoren der Nachhaltigkeitsberichterstattung

5.1 Rechnungssystem und Fiskalregeln

Das im internationalen Vergleich hervorragende öffentliche Rechnungswesen der Schweiz bietet eine gute Grundlage für die Errechnung von Langfristprognosen. Wenige Staaten haben für Budgetierung und Rechnungsabschluss jeweils das Konzept der periodengerechten, doppelten Buchhaltung eingeführt (Accrual Budgeting & Accounting). Dieses System ermöglicht eine einfache Vergleichbarkeit von Budgets mit Rechnungen, aber auch Mehrjahresvergleiche, ohne grössere Anpassungen und ist Voraussetzung für aussagekräftige Kennzahlen- bzw. Bilanzanalysen. Die Kantone und Gemeinden steuern insofern ihre Finanzen seit Jahren mit sehr viel aussagekräftigeren Zahlen als dies im internationalen Vergleich üblich ist (z.B. Selbstfinanzierungsgrad, Nettovermögen, Eigenkapital).

Der Bund und viele Kantone verfügen heute über Fiskalregeln, die den Abbau alter Schulden ermöglichen und gleichzeitig den Aufbau neuer Schulden verhindern sollen. Obwohl die meisten Instrumente, namentlich dasjenige des Bundes, den Namen Schuldenbremse tragen, zielen sie in der Regel auf den Ausgleich von

Budget und Rechnung. Der Schuldenstand selbst wird nicht geregelt, sondern ist lediglich das Resultat davon. Die Fiskalregeln haben grundsätzlich einen positiven Einfluss auf die kurzfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Diskussionen um Schuldenbremsen für die Investitionsrechnung und für ausserordentliche Ausgaben zeigen, dass der Weg auch hier in Richtung langfristiger Nachhaltigkeit geht. Diese Diskussion wird um den Vorschlag einer Nachhaltigkeitsregel in Ergänzung zur Schuldenregel vor allem auch für die Sozialversicherungen verstärkt (Kaiser/Lengwiler/Schaltegger, 2008; Economiesuisse, 2012).

Viele Kantone kennen heute eine mittelfristige Planung der Finanzen (und Aufgaben) in Form des vier bis fünfjährigen (integrierten Aufgaben- und) Finanzplans. Grundsätzlich ist die Mittelfristplanung nach Schick (2005) der erste Schritt in Richtung Extrapolation eines Langfristszenarios – der betrachtete Zeitraum wird einfach ausgedehnt. Die Finanzsysteme ermöglichen jedoch sehr viel ausgefeiltere Methoden und Kennzahlen, wie ja auch die Langfristprognosen der Eidgenössischen Finanzdepartements auf Basis der Fiskallücke zeigen. Schleiniger (2012) wendet die Fiskallücke mit überzeugenden Ergebnissen für den Kanton Zürich an⁶.

5.2 Rechnungssystem und Fiskalregeln

Selbst wenn die Fiskalregeln auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden dem Abgleiten in hohe Defizite Einhalt gebieten, kann sich langfristig das Problem stellen, dass manche Ausgabenkategorien von Ausgaben, die kurzfristig nicht steuerbar sind, aber langfristigen demografischen Effekten unterliegen, verdrängt werden (Geier, 2012). Ebenfalls zu berücksichtigen sind Investitionen aus solchen Programmen bzw. deren Folgekosten (z.B. immer teurer werdende Gesundheitstechnologie (IPSASB, 2011)). Um solche Verdrängungen zu vermeiden, sind frühzeitige Reformen notwendig.

Der Bericht zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der EFV (2012) zeigt, dass auf Bundesebene vornehmlich die Sozialversicherungen (AHV) betroffen sein werden.

Von indirekten Auswirkungen auf den Deckungsgrad der Pensionskassen werden hingegen alle drei Staatsebenen betroffen sein (Perrez, 2012).

Die tieferen staatlichen Ebenen – Kantone und Gemeinden – werden zusätzlich besonders stark von den Auswirkungen der demografischen Alterung in anderen Bereichen betroffen sein, wobei die Effekte per se sowohl positiv, als auch negativ sein können. Im Bildungsbereich dürften auf kommunaler Ebene die Kosten zurückgehen, im Pflege- und Gesundheitsbereich hingegen wohl ansteigen. Auf kantonaler Ebene fallen vor allem die steigenden Kosten im (Langzeit-)Pflege- und Gesundheitsbereich ins Gewicht (EFV, 2012; Perrez, 2012). Die Entlastung

⁶ Siehe dazu auch seinen Beitrag in diesem Jahrbuch.

bei der Bildung ist nicht so stark wie bei den Gemeinden, da der Hochschulbereich anteilmässig weiter wachsen wird. Beim Steuerertrag sind die Kantone und Gemeinden vor den Folgen demografischer Veränderungen stärker betroffen als der Bund. Der Effekt ist aber nicht einheitlich (Perrez, 2012).

5.3 Finanzieller Spielraum in ausgewählten Kantonen

Wie bereits erwähnt, steigt die durchschnittliche Lebenserwartung in der Schweiz. Wie das Bundesamt für Statistik aufzeigt, hat in den letzten Jahren diese Lebenserwartung bei Männern und Frauen um rund 5 Jahre zugenommen (BFS, 2013a). Auch wenn die durchschnittliche Lebenserwartung von verschiedenen Faktoren abhängig ist (z.B. medizinischer Fortschritt, «gesunder» Lebensraum und «gesunde» Lebensführung) wird allgemein davon ausgegangen, dass die Lebenserwartung weiter steigen wird. Durch die Verschiebung der Alterspyramide (zunehmend mehr ältere Menschen) steigen auch die Sozialausgaben der jeweiligen Kantone.

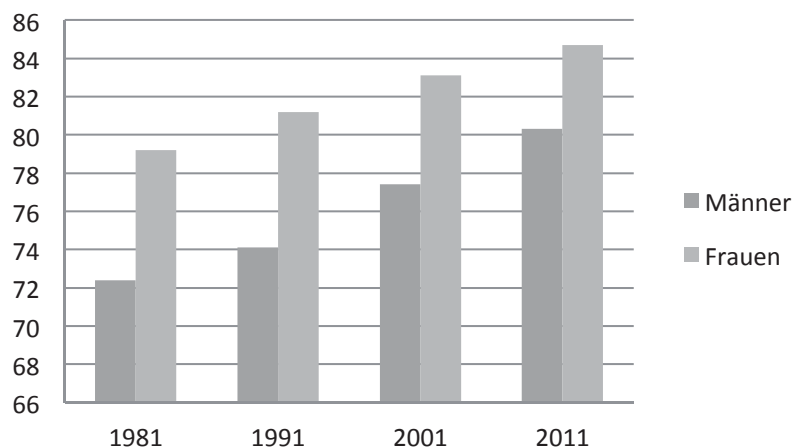


Abbildung 3: Lebenserwartung bei Geburt, in Jahren (Quelle: eigene Darstellung anhand von Daten des BFS, 2013a)

Wird die allgemeine Schuldenquote der öffentlichen Haushalte, welche die kumulierten Bruttoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden aufzeigt, betrachtet, ist festzustellen, dass die Quote in den 1990er-Jahren merklich anstieg, aber seit Mitte der 2000er-Jahre am Sinken ist.

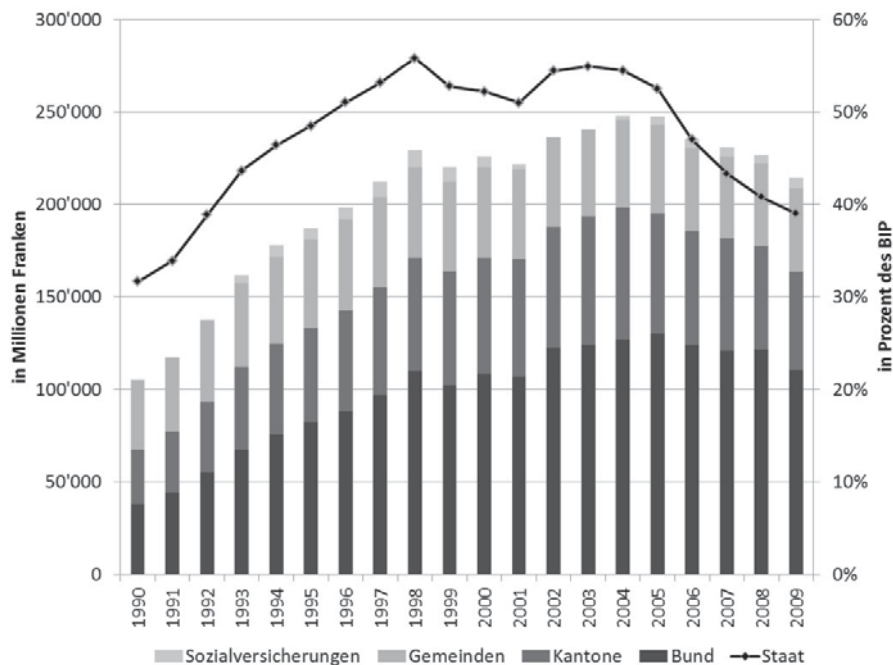


Abbildung 4: Schuldenquote der öffentlichen Haushalte. Kumulierte Bruttoschulden von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (Quelle: EFV)

Werden die Daten auf die Zukunft extrapoliert, ist ersichtlich, dass ab ca. 2021 mit einem starken Anstieg der Schuldenquoten bei den Sozialversicherungen, Kantonen und Gemeinden gerechnet wird. Die Schuldenquote des Bundes hingegen dürfte in etwa stabil bleiben (EFD, 2012).

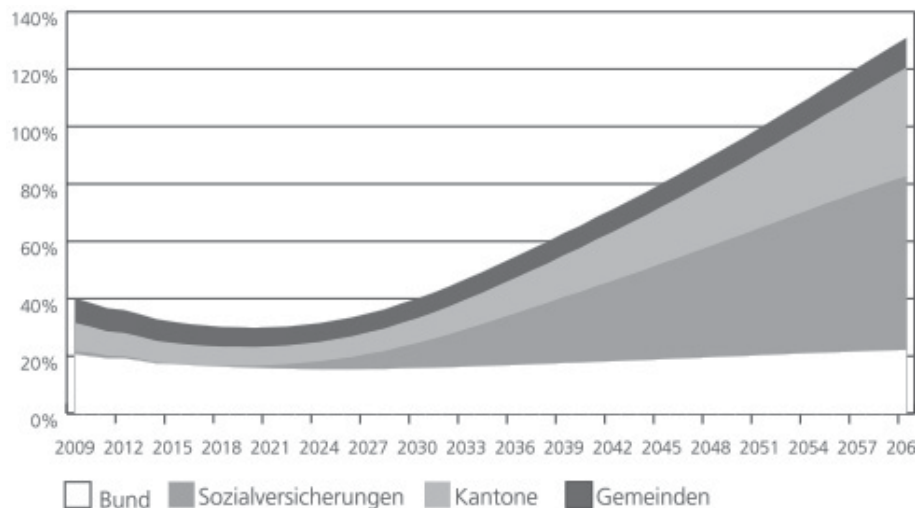


Abbildung 5: Schuldenquote – Basisszenario (Quelle: EFD, 2012)

Analog zur Grafik bezüglich erwarteter Veränderung der Schuldenquote wird davon ausgegangen, dass die demografisch bedingten Ausgaben der öffentlichen Haushalte gegenüber den Ausgaben von 2009 insbesondere bei der Altersversicherung/IV stark zunehmen. Aber auch die Kosten in den Bereichen Gesundheit und Langzeitpflege dürften insbesondere ab 2030 steigen. Die zusätzlichen Kosten für Bildung dagegen bewegen sich eher auf einem tiefen Niveau (EFD, 2012).

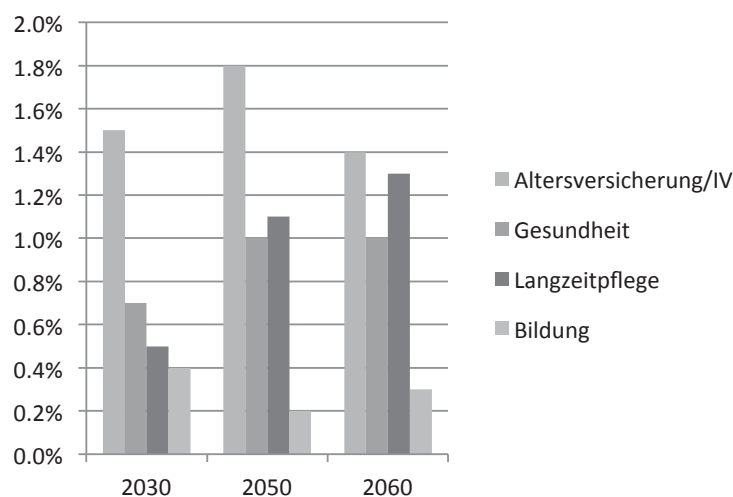


Abbildung 6: Geschätzte Kostenentwicklungen in demografieabhängigen Bereichen (Quelle: EFD, 2012)

Werden die Ausgaben der Kantone und Konkordate in den Jahren 1990, 2000 und 2010 näher analysiert, ist festzustellen, dass die Gesamtausgaben im Betrachtungszeitraum deutlich zugenommen haben (BFS, 2013b). Die Bildung ist dabei der grösste Posten. Der Anteil an den Gesamtausgaben ist zwischenzeitlich leicht gesunken, hat aber danach wieder deutlich zugenommen. Die Ausgaben für die Gesundheit – gemessen am Anteil der Gesamtausgaben – sind leicht zurückgegangen. Dafür stellt «soziale Sicherheit» einen immer grösseren Posten dar.

		1990	in %	2000	in %	2010	in %
0	Allgemeine Verwaltung	2'055	5.01 %	2'789	4.65 %	4'537	6.01 %
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit, Verteidigung	3'905	9.51 %	5'115	8.53 %	6'827	9.04 %
2	Bildung	10'958	26.69 %	14'600	24.35 %	21'885	28.98 %
3	Kultur, Sport und Freizeit, Kirche	965	2.35 %	1'230	2.05 %	1'603	2.12 %
4	Gesundheit	7'235	17.62 %	9'759	16.28 %	9'711	12.86 %
5	Soziale Sicherheit	5'027	12.24 %	10'900	18.18 %	15'019	19.89 %
6	Verkehr und Nachrichtenübermittlung	4'606	11.22 %	6'200	10.34 %	6'454	8.55 %
7	Umweltschutz und Raumordnung	1'201	2.92 %	1'401	2.34 %	1'492	1.98 %
8	Volkswirtschaft	2'533	6.17 %	4'004	6.68 %	4'380	5.80 %
9	Finanzen und Steuern	2'569	6.26 %	3'959	6.60 %	3'608	4.78 %

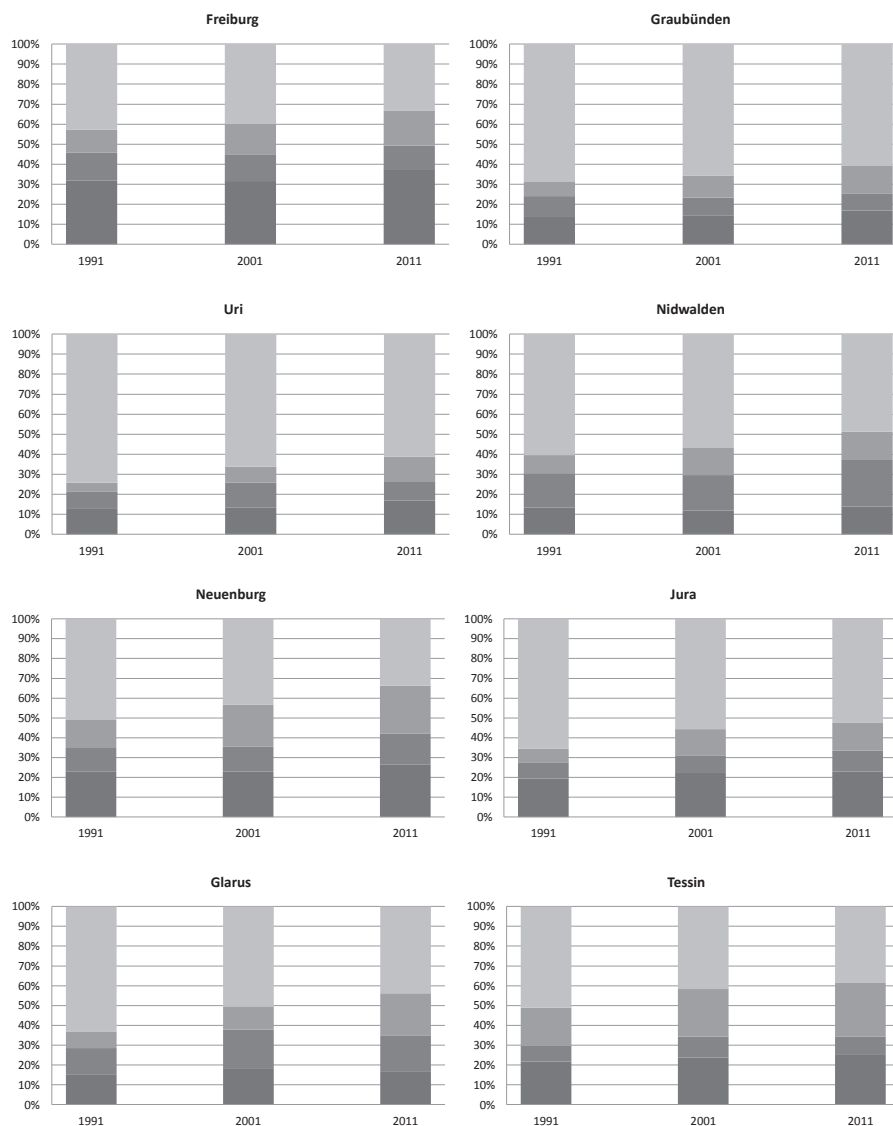
Abbildung 7: Ausgaben der Kantone und Konkordate nach Funktionen (in Mio Franken)
(Quelle: BFS, 2013b)

Eine genauere Betrachtung für die einzelnen Schweizer Kantone zeigt durchaus, dass die Kantone von den demografieabhängigen Kostenentwicklungen unterschiedlich betroffen sind. Dargestellt sind jeweils die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Soziale Sicherheit in Gegenüberstellung mit den restlichen Ausgabenposten, für die Jahre 1991, 2001 und 2011⁷. Für ca. die Hälfte der 26 Kantone ist festzustellen, dass sich der Spielraum bei den sonstigen Ausgaben langsam reduziert – diese Kantone sind nachfolgend abgebildet. Für die anderen Kantone kann keine Tendenz abgeleitet werden bzw. ist festzustellen, dass sich die demografieabhängigen Ausgabenposten gegenseitig konkurrieren. Während sich ein Anstieg bei den Sozialausgaben im Verlauf der letzten 20 Jahre abzeichnet, sind

⁷ Die etwas unschönen, unrunder Zahlen hängen mit der Verfügbarkeit der Daten der Finanzstatistik zusammen – die Daten reichen bis ins Jahr 2011.

die Gesundheitsausgaben zwischen 2001 und 2011 interessanterweise teilweise sogar rückläufig, was nicht dem allgemeinen Trend immer teurer werdender Gesundheitstechnologien und altersbedingter Kostensteigerungen entspricht.

Für einige wenige Kantone, wie etwa Zürich, Genf und Zug, scheint der Spielraum für die sonstigen Ausgaben in den letzten 20 Jahren sogar zuzunehmen.



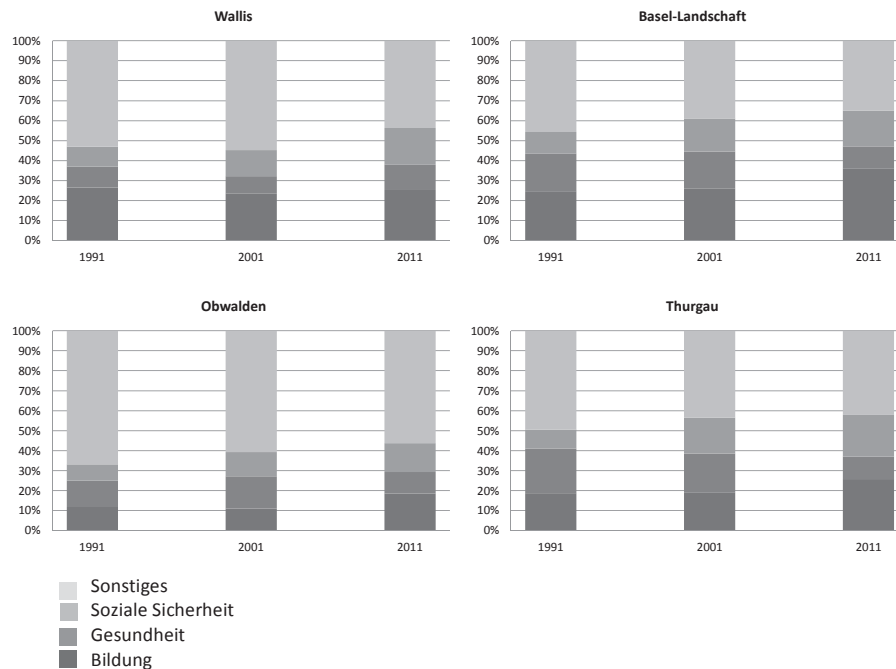


Abbildung 8: Ausgabenentwicklung in den demografieabhängigen Bereichen in den Schweizer Kantonen (Quelle: Abbildungen anhand von Daten der EFV, 2013)

6 Hypothesen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von öffentlichen Finanzen

6.1 Hypothese 1: Die Nachhaltigkeitsberichterstattung eignet sich auf subnationaler Ebene dort, wo sowohl die Einnahmen-, als auch die Ausgabenentwicklung beherrscht werden können

Besondere Aufgabengebiete, die auf kommunaler und kantonaler Ebene viele Ressourcen binden, werden von der sich verändernden Bevölkerungsstruktur je nach Region und Staatsebene unterschiedlich tangiert. Gerade der Veränderung der Staatsausgaben wird in Bezug auf die demografische Entwicklung in Forschung und Praxis heute schon stärker Rechnung getragen (Perrez, 2012). Der demografische Wandel wird jedoch auch entsprechende Auswirkungen auf der Einnahmenseite haben. Die Entwicklung der staatlichen Einnahmen kann nicht einfach mit jener des BIP gleichgesetzt werden (Perrez, 2012), wie dies teilweise gemacht wird. Auch das IPSASB (2013) schlägt eine getrennte Betrachtung von Erträgen und Aufwendungen vor.

Botman/Kumar (2008) zeigen für den Euro-Raum und die USA, dass ein Paket sowohl aus einnahmen-, als auch ausgabenseitigen Massnahmen die einzig mög-

liche und effiziente Anpassung der öffentlichen Finanzen ist, um einen positiven Primärsaldo zu erzielen, künftige alterungsbedingte Mehrkosten anzuspüren und intergenerationale Fairness bei gleichzeitiger Vermeidung von Steuererhöhungen zu erzielen.

Um sich dem Thema entsprechend wirkungsvoll widmen zu können, ist also eine integrierte Betrachtung von Staatsausgaben und -einnahmen und der Wechselwirkung zwischen der Rechnung und den Institutionen der Sozialversicherungen notwendig (Perrez, 2012). Ansonsten entsteht die Gefahr, dass Positionen ausserhalb des Horizonts mit Potential zur Verdrängung anderer Ausgabenposten den finanziellen Spielraum immer stärker einschränken.

Damit ist die kantonale Ebene in der Schweiz grundsätzlich positiv angesprochen, da sie – gemeinsam mit den Gemeinden – für einen Grossteil des Steueraufkommens und für viele der angesprochenen Ausgabenpositionen verantwortlich ist. Eine entsprechende Kontrolle über die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen ist damit gegeben.

Weniger sinnvoll erscheint eine Berichterstattung über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen auf subnationaler Ebene dort, wo ein hohes Abhängigkeitsmass von Finanzströmen von anderen Einheiten besteht bzw. die Höhe der Steuereinnahmen auch nicht selbständig gestaltet werden kann (angesprochen ist damit die «Vulnerability»-Dimension der RPG des IPSASB (2013), die Auskunft gibt über die finanzielle Abhängigkeit).

6.2 Hypothese 2: Relevante Positionen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung sind jene, die mit der demographischen Entwicklung zusammenhängen

Die beiden demografischen Effekte der sinkenden Geburtenraten einerseits und der längeren Lebensdauer andererseits verursachen in absehbarer Zeit in unseren Breiten die grössten, wenn auch unterschiedliche Auswirkungen (Andersen, 2012) vor allem auf die Pensionskassen, aber auch auf andere demografieabhängige Ausgaben- und Einnahmenbereiche.

Die Working Group on Ageing Populations (AWG) der EU identifiziert fünf öffentliche Ausgabenbereiche, die durch die Alterung betroffen sein werden: Pensionen, Gesundheit, Langzeitpflege, Bildung und Arbeitslosigkeit. Die meisten Posten hängen direkt von der Altersstruktur der Bevölkerung ab. Andere Ausgabenbereiche, wie z.B. Familienbeihilfen, hängen möglicherweise auch von der Alterung ab, ebenso wie einige Einnahmenkategorien, wie z.B. die Mehrwertsteuer durch altersbedingte Verschiebungen im Konsummuster, oder Steuern und Beiträge an Gesundheits- und Sozialsysteme, die direkt an den Löhnen festgemacht werden (Balassone/Cunha/Langenus et al., 2009)

Andere Posten, wie z.B. die Infrastruktur, sind konjunktur- bzw. BIP-abhängig. Sollte die Konjunktur schlechter laufen, entfallen Steigerungen bei Löhnen und

Gehältern und sinken auch die Erträge aus den Gewinnsteuern bei juristischen Personen bzw. Investitionen in die Infrastruktur entfallen oder werden aufgeschoben. Was in einem anderen Land (im Vereinigten Königreich ist Infrastruktur im geschätzten Umfang von rund 240 Milliarden Pfund durch Private mittels Public Private Partnerships finanziert; Hellowell, 2011) bzw. Teilstaat zu erheblichen Versäumnissen im Infrastrukturbereich und damit negative Auswirkungen auf das Wachstum haben kann (Bassanini/Reviglio, 2011), erscheint in der Schweiz, die zumindest in den grossen Metropolitanräumen als eher über-infrastrukturiert gilt, zu geringeren – und wenn: punktuellen – Schwierigkeiten zu führen.

6.3 Hypothese 3: Nachhaltigkeitsberichterstattung ist keine Vorhersage, wie die Zukunft aussehen wird, sondern eine Prognose, was unter gegebenen Annahmen eintreten könnte

Während es z.B. für den Kanton Zürich detaillierte Bevölkerungsprognosen bis ins Jahr 2050 gibt, sind derart langfristige Vorhersagen für die Konjunktur schlichtweg nicht möglich. Hier reicht ein sinnvoller Blick in die Zukunft nicht weiter als zwei Jahre, sodass mit einem langfristigen Trend gerechnet werden muss (Perez, 2012). Bei einer Berichterstattung zur langfristigen Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen muss daher ein Trade-Off zwischen einem Betrachtungszeitraum, der je länger, umso mehr Ereignisse in der Zukunft abdecken kann, und der generellen Aussagekräftigkeit des Berichts eingegangen werden (IPSASB, 2011).

Langfristprognosen sind somit keine Planung, wie sich die Zukunft gestalten wird, sondern lediglich eine Abschätzung der Grösseneffekte unter der Annahme, dass die Ausgestaltung der heutigen Politik sich nicht verändert. Insofern soll mit Hilfe der Langfristperspektiven ein Hinweis auf jene Bereiche gegeben werden, in denen eine Änderung der politischen Programme und Massnahmen heute als angezeigt erscheint, damit sich Effekte in der Zukunft weniger gravierend einstellen, als heute prognostiziert (Schick, 2005). Die allgemeinen qualitativen Anforderungen an die Finanzberichterstattung, Verifizierbarkeit und Glaubwürdigkeit, sollten dabei auch in der Langfristperspektive gelten (IPSASB, 2011).

Selbstverständlich bleibt es das Primat der Politik bzw. des Volkes, die entsprechenden Entscheidungen zu treffen bzw. einen Konsens darüber zu finden, in welcher Art bzw. wann entsprechende Entscheidungen zu treffen sind. Damit sind die Langfristperspektiven keine Vorwegnahme des künftigen Gestaltungsspielraums und engen ihn auch nicht ein – im Gegenteil: Langfristperspektiven sollen den Gestaltungsspielraum für die Zukunft sogar ausdehnen, indem Veränderungen rechtzeitig eingeleitet werden.

Sie ergänzen damit die bereits heute in vielen Kantonen bekannten Instrumentarien von Fiskalregeln (Schuldenbremsen) und mittelfristigem Finanzplanungshorizont um eine weiter in die Zukunft gerichtete Perspektive, die die genannten Instrumente nicht abdecken können. Gegner von Langfristprognosen rütteln ger-

ne an deren Glaubwürdigkeit mit Hinweis zum Beispiel auf die AHV, die sich trotz düsterer Prognosen seit Ende der 1990er Jahre heute immer noch im positiven Bereich befindet. Es stellt sich also verkürzt dargestellt die Frage, ob die Bugwelle der exponentiell ansteigenden Verschuldung jemals zu erwarten ist, oder ob es sich nur um Schwarzmalerei handelt (Rühli, 2012). Dem ist zu entgegnen, dass einerseits die zugrundeliegenden Annahmen sehr genau zu prüfen und deswegen auch klar offen zu legen sind⁸. Andererseits haben das kurzfristige Stopfen von Löchern, oder selbst die vorgeschlagene Interventionsregel für die Sozialwerke ohne grundlegender Anpassung an den demografischen Wandel die Tendenz, die Lage über lange Zeit besser darzustellen, als sie ist (Economiesuisse, 2012).

6.4 Hypothese 4: Nachhaltigkeitsberichterstattung gibt keinerlei Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger

Fast alle industrialisierten Staaten sind von den demografischen Entwicklungen in einem ähnlichen Masse betroffen. Entsprechend umfangreich, mit weiterhin steigender Tendenz, ist die Literatur zu diesem Thema, sowohl für einzelne Staaten, als auch für z.B. OECD und EU⁹. Hauptaussagen daraus sind, dass den Effekten der demografischen Entwicklung jedenfalls nicht gleich zu begegnen ist. Eine wesentliche Rolle spielt hier die Migration. Eine aktive Bevölkerungspolitik im Sinne gesteuerter Migration kann unter bestimmten Umständen eine Möglichkeit sein, jedoch ebenso einnahmen- und ausgabenseitige Massnahmen, bis hin zu Massnahmen im Bereich der Familienpolitik, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten, usw. Denn genauso feststellbar, wie ein allgemeiner Geburtenrückgang in den westeuropäischen Ländern seit 1970, ist, dass von diesem nicht alle Staaten geschweige denn Regionen gleich betroffen sind.

Wieweit diese Massnahmen für eine Einheit angesichts ihrer spezifischen Herausforderungen von Relevanz sind bzw. eine Möglichkeit der Politikgestaltung darstellen, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Ein «one size fits all»-Ansatz ist nicht vertretbar. Die Entscheidung, welche Massnahmen zu treffen sind, bleibt Primat der Politik bzw. der Stimmbürger. Die Nachhaltigkeitsberichterstattung kann nur Hinweise auf die Grössenordnung der entsprechenden Problemstellung geben.

6.5 Hypothese 5: Eine Berichterstattung über Langfristperspektiven in nachhaltigen öffentlichen Finanzen sollte regelmässig, aber nicht zwangsläufig jährlich erfolgen

Die OECD spricht sich in Best Practice for Budget Transparency (OECD, 2002) für

⁸ Die AHV Prognosen basieren z.B. auf einer sehr optimistischen Nettozuwanderung.

⁹ Z.B. Serrano/Eguia/Ferreiro (2011) für die Frage der Migration in Spanien.

eine Berichterstattung alle fünf Jahre, oder bei massgeblichen Änderungen bei Einnahmen- oder Ausgabenprogrammen aus. Der Bericht solle alle Basisannahmen transparent offen legen und eine Reihe von plausiblen alternativen Szenarien mit Variationen bei den Annahmen umfassen. Eine jährliche Berichterstattung erscheint im Unterschied zu Schick (2005), der diese als Best Practice vor allem für Regierungen vorschlägt, die Erfahrung betreffend Langfristperspektivenberichterstattung gesammelt haben, nicht unbedingt als gegeben. Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wird sich normalerweise von einem Jahr zum nächsten nicht grundlegend verändern. Aus der Perspektive einer gewissen Routine und auch dafür, dass die Berichterstattung ernst genommen wird, sollte eine sporadische, ad hoc Berichterstattung jedoch vermieden werden.

IPSASB (2011) spricht ebenfalls davon, dass eine jährliche Berichterstattung nicht realistisch erscheint, wiewohl eine regelmässige Aktualisierung schon wegen der raschen Verjährung von Annahmen und Daten in Krisenzeiten angezeigt ist. Dies demonstriert z.B. auch der erste Bericht der Europäischen Kommission (2006), der im Berichtsjahr noch weit günstigere Annahmen über den Entwicklungsverlauf der Staatsschulden vieler Mitgliedsländer ausweist, als dies kurz danach mit Beginn der Finanzkrisen der Fall war. Der Bund hat sich dazu entschieden, seinen Bericht zu Langfristperspektive der öffentlichen Finanzen in der Schweiz alle vier Jahre zu publizieren. Erstmals geschah dies 2008.

Der Zeitpunkt einer Langfristberichterstattung ist sorgfältig zu wählen. Sinnvoll erscheint sie bei grösseren Änderungen in den Basisannahmen. Möglich wäre auch eine Kombination mit den Legislaturzielen. Eine zu starke Verknüpfung mit einer konkreten Amtszeit ist jedoch auch zu verhindern. Denn während eine Untersuchung des ZHAW-IVM zur Konsolidierungspraxis in OECD Staaten (Bergmann/Grossi/Rauskala/Fuchs, 2012) herausfindet, dass Konsolidierung vor allem im anglo-amerikanischen Raum auch ein Instrument der Absicherung einer neuen Regierung gegenüber der Arbeit einer aus dem Amt scheidenden Exekutive sein kann, erscheint diese Perspektive für die Langfristberichterstattung wenig geeignet. Es geht in diesem Sinne nicht um Abgrenzung bezüglich der vermeintlichen Versäumnisse der Vergangenheit, sondern um eine gemeinsame Bewältigung der Zukunft.

7 Schlussfolgerungen

Während der Bund seit 2008 alle vier Jahre einen Bericht zu den Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz präsentiert, sind die Kantone bisher noch sehr zurückhaltend mit der Veröffentlichung von standardisierten Langfristprognosen bezüglich der finanziellen Nachhaltigkeit. Mittelfristprognosen und Legislaturprogramme werden jedoch zunehmend um längerfristige Horizonte ergänzt, wie z.B. im Kanton Zürich, wo 2011 erstmals auch langfristige Ziele neben den Legislaturzielen festgelegt wurden. Dabei sind unter anderem

mit der Finanzierung der beruflichen Vorsorge für das Staatspersonal und der Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens auch Themen mit finanzpolitischem Hintergrund vorhanden. Die langfristigen Ziele wurden aus Verfassung und Gesetzen hergeleitet. Die Umsetzung der Legislaturziele und der langfristigen Ziele werden jährlich im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) sowie im Bericht des Regierungsrates thematisiert (Kanton Zürich, 2011).

Nachhaltigkeitsberichte gibt es beispielsweise in den Kantonen Aargau und Bern. Der Kanton Aargau veröffentlichte 2011 bereits zum dritten Mal einen Bericht zur nachhaltigen Entwicklung im Kanton, in welchem Themen aus den Bereichen Umwelt, Soziales und Wirtschaft behandelt werden. Der Bericht dokumentiert die wichtigsten Entwicklungen allerdings im Rückblick der letzten drei Jahre. Im Report «Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern» aus dem Jahr 2010 werden anhand der drei Nachhaltigkeitsdimensionen – Ökologie, Wirtschaft, Gesellschaft – 35 Themen aufgezeigt und behandelt. Die Kantonsfinanzen sind dabei ein Kernindikator. Es wird allerdings auch erwähnt, dass der Bericht ergänzend zu diversen sektoralen Berichterstattungen des Kantons ist und nicht in dieselbe Tiefe geht, sondern einen breiten Überblick auf hoher Flughöhe bietet.

Die Schweizer Kantone haben mit ihrem Finanzsystem grundsätzlich die besten Voraussetzungen für in die Zukunft reichende Finanzprognosen. Doppelte Buchhaltung und in vielen Kantonen vorhandene, strenge Fiskalregeln in Form von Schuldenbremsen einerseits bzw. Mittelfristplanungen in Form von integrierten Finanz- und Aufgabenplänen andererseits erlauben schon heute vernünftige Aussagen zur aktuellen finanziellen Situation bzw. jener in der nahen Zukunft. Ein Bericht über Langfristperspektiven zeigt darüber hinaus nicht nur auf, wo zukünftige Probleme liegen und wie gross diese aus heutiger Sicht werden können, sondern vermittelt den zahlreichen Anspruchsgruppen auch ein transparentes Bild der entsprechenden Einheit. Gerade auch die Kantone sehen sich im Bereich Sozialausgaben oder Gesundheit mit weiter steigenden Kosten konfrontiert. Der Werkplatz Schweiz lebt zudem von seinem hohen Bildungsstandard und der starken Innovationskraft. Nur mit verbindlichen Zielen und festgelegten Massnahmen kann negativen Trends entgegengewirkt werden.

Das IPSASB hat als einzig anerkannter, internationaler öffentlicher Rechnungslegungsstandardsetter die Problematik erkannt und kürzlich nach mehreren Vorphasen eine Recommended Practice Guideline zur Langfrist-Perspektive öffentlicher Finanzen publiziert. Den Einheiten, welche IPSAS anwenden, wird die Umsetzung dieser Richtlinie empfohlen. Der Kanton Zürich (wie auch der Kanton Genf) wendet bereits seit einigen Jahren IPSAS an. Eine Umsetzung dieser Guideline ist sicherlich wünschenswert. Die restlichen Kantone befinden sich auf dem Weg zur Umstellung bzw. basieren ihre Rechnung bereits auf dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2, welches in seiner strengen Anwendung grundsätzlich IPSAS-kompatibel ist.

Bei der Berichterstattung gilt es, den sinnvollen Zeithorizont abzuschätzen sowie die realistischen Berechnungsgrundlagen zu berücksichtigen. Zu bedenken ist auch, dass es sich hierbei um Annahmen, welche auch immer auf einem gewissen Unsicherheitsgrad beruhen, handelt. Die Zukunft genau voraussagen, ist unmöglich, sie heute jedoch vorausschauend zu planen, ist nötig. Eine jährliche Berichterstattung dürfte dabei nur in den wenigsten Fällen sinnvoll sein. Vielmehr kann ein Bericht alle vier bis fünf Jahre mit einem Rückblick und Erklärungen zur Zielerreichung sowie einem angepassten Vorausblick den gewünschten Nutzen stiften.

Das Bedürfnis, die Zukunft aktiv mitzugestalten, ist vorhanden. Die Berichterstattung über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen könnte ein weiterer Mosaikstein sein, Informationen für diesen Zweck zu liefern, ohne Entscheidungen über politische Massnahmen vorwegzunehmen. Die Berichterstattung ist eine Prognose und somit genauso irrtumsanfällig, wie die ihr zugrundeliegenden Annahmen. Sie als Vorhersage der Zukunft zu verstehen, wäre daher falsch. Die Berichterstattung kann aber daran erinnern, dass nicht immer alles so gut aussehen könnte, wie es heute im Grossen und Ganzen scheint, bzw. dass es konkreter Massnahmen bedarf, damit es so bleibt. Dies richtete sich vor allem gegen den oftmals kurzfristigen Aktionismus unserer Politik, grundsätzlich jedoch letztlich an uns alle.

Wir danken Amtschef Dr. Rudolf Meier, Leiter der Finanzverwaltung des Kantons Zürich, und seinem Team für die Möglichkeit zur offenen Diskussion zum Thema.

Abstract

The most recent financial crisis and the subsequent debt crisis, which particularly hit the euro zone strongly, has brought the public sector to focus on solid, comparable and transparent financial accounting. In addition to traditional retrospective financial accounting and reporting, future-oriented long term perspectives of sustainable public finances are gaining attention. While long-term projections have become popular at a national level, they have been less relevant at subnational levels (states, cantons, regions). This article addresses the questions, how long-term projections can be beneficial at subnational level and how they could be shaped.

Keywords: Public finance, financial accounting, long term perspective

Résumé

Ce n'est pas seulement la crise financière globale récente et les crises de la dette qu'en résultaient – dont lesquelles la zone euro était et est surtout atteinte – qu'a fait le secteur public se plus focaliser sur une comptabilité plus solide, comparable et transparente. Après de la comptabilité traditionnellement orientée au passé, c'est la prévision de la durabilité des finances publiques, qu'attire également de plus en plus l'attention. Tandis que le sujet des perspectives à long terme prend de l'ampleur au niveau national, son importance pour le niveau sous-national (Länder, Cantons, régions) est encore largement non traitée, malgré pas regardée peu critique. Cet article donc traite la question si des rapports orientés à long-terme peuvent être utiles même au niveau sous-national et quelle forme ils pourraient prendre.

Mots-Clé: finances publiques, comptabilité, perspectives à long terme

Quellenverzeichnis

- Afonso, A., Agnello, L. Furceri, D. et al. (2011). Assessing long-term fiscal developments: A new approach, *Journal of International Money and Finance* Vol. 30 (2011), S. 130–146.
- Andersen, T. M. (2012). Fiscal Sustainability and demographics – Should we save or work more? *Journal of Macroeconomics* Vol. 34 (2012), S. 264–280
- Anderson, B. and Sheppard, J. (2009). Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned? *OECD Journal on Budgeting* Vol. 2009/3, S. 7–117
- Balassone, F., Cunha, J., Langenus, G. et al. (2009). Fiscal Sustainability and Policy Implications for the Euro Area, *European Central Bank Working Paper Series*, Working Paper No 994/2009
- Barnhill Jr., T. M. and Kopits, G. (2005). Assessing fiscal sustainability under uncertainty, *The Journal of Risk*, Vol. 6/4 (2005), S. 31–52
- Bassanini, F. and Reviglio, E. (2011). Financial Stability, Fiscal Consolidation and Long-Term Investment after the Crisis, *OECD Journal: Financial Market Trends*, Vol. 2011/1
- Bergmann, A., Grossi, G., Rauskala, I., Fuchs, S. (2012). Kurzgutachten Konsolidierungskreis OECD Länder, Gutachten erstellt im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Schlussbericht, Oktober 2012
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013a). Thema 01 – Bevölkerung, Lebenserwartung, Online in Internet URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/06/blank/key/04/04.html> (Download: 15. August 2013)
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2013b). Thema 18 – Öffentliche Finanzen, Ausgaben nach Funktion (Überblick; Bund; Kantone; Gemeinden), Online in Internet URL: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/18/01/keyw.html> (Download: 15. August 2013)
- Blanchard, O., Chouraqui, J.-C., Hagemann, R. P. and Sartor, N. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question, *OECD Economic Studies* No 15, Autumn 1990, S. 7–36
- Bonatti, L. and Cristini, A. (2008). Breaking the Stability Pact: Was it predictable? *Journal of Policy Modeling* Vol. 30 (2008), S. 793–810
- Botman, D. and; Kumar, M. S. (2008). Global Aging Pressures: Impact of Fiscal Adjustment, Policy Cooperation, and Structural Reforms, *Public Finance and Management* Vol. 8/3 (2008), S. 387–450
- Brundtland, G. H. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Oslo
- Bundesministerium der Finanzen (2011). Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin
- Coronado Quintanilla, J. (2009). Public Finance Sustainability in Subnational Governments, *Debt Relief International Ltd Publication* No 12, London 2009
- Dollery, B., Byrnes, J. and Crase, L. (2007). Too Tough A Nut To Crack: Determining Fiscal Sustainability in Australian Local Government, *Australian Journal of Regional Studies*, Vol. 13/2 (2007), S. 110–132
- Economiesuisse (2012). Sozialwerke sichern – Interventionsregeln festlegen. Dossierpolitik, Nummer 19, 11. September 2012

Eidgenössisches Finanzverwaltung (EFV) (2008). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) (2012). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz, Bern

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2013). Berichterstattung Öffentliche Finanzen der Schweiz 2011–2014, Medienmitteilung und Rohdaten Online in Internet URL: <http://www.efv.admin.ch/dokumentation/finanzstatistik/berichterstattung.php> (Download: 04.09.2013)

Europäische Kommission (2006). The long-term sustainability of public finances in the European Union, European Economy No 4/2006

Europäische Kommission (2009). Sustainability Report, European Economy No 9/2009

Europäische Kommission (2012). Fiscal Sustainability Report, European Economy No 8/2012

Fève, P. and Henin, P.-Y. (2000). Assessing Effective Sustainability of Fiscal Policy within the G-7, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 62/2 (2000), S. 175–195

Geier, A. (2012). Langfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz, Die Volkswirtschaft Nr. 3-2012, S. 4–8

Hauner, D., Leigh, D. and Skaarup, M. (2008). Assessing Fiscal Sustainability in the G-7 Countries, Public Finance and Management Vol. 8/3 (2008), S. 344–386

Hellowell, M. (2011). The discreet charms of the PFI, Public Finance, September 2011, S. 10–11

Honadle, B. W. (2003). The States' Role in U.S. Local Government Fiscal Crisis: A Theoretical Model and Results of a National Survey, International Journal of Public Administration, Vol. 26/13 (2003), S. 1431–1472

Hughes, J. and Katwal, M. (2011). Use of Key Financial Indicators by Local, National and International Governments, Journal of Government Financial Management, Fall 2011, S. 46–50

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) (2009). Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances, Consultation Paper, November 2009

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) (2011). Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Sector Entity's Finances, Exposure Draft 46, October 2011

International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) (2013). Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Sector Entity's Finances, Recommended Practice Guideline 1, July 2013

Kaiser, M., Lengwiler, B. und Schaltegger, C. A. (2008). Nachhaltigkeitsregel für langfristig ausgeglichene Bundesfinanzen, Die Volkswirtschaft Nr. 10-2008, S. 54–57

Kanton Schaffhausen (2004). Wirkungsanalyse der Legislaturziele 2001–2004 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen nach dem Sensitivitätsmodell Prof. Vester®, Schlussbericht März 2004

Kanton Zürich (2011). Regierungsrat legt die Legislaturziele 2011–2015 und die langfristigen Ziele des Kantons Zürich vor, Pressemeldung vom 25.8.2011, Online in Internet URL: http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2011/217_legislaturziele.html (Download 04.09.2013)

Kloha, P., Weissert, C. and Kleine, R. (2005). Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress, Public Administration Review, Vol. 65/3 (2005), S. 313–323

Leal, T., Perez, J. J., Tujula, M. and Vidal, J.-P. (2008). Fiscal Forecasting: Lessons from the Literature and Challenges, Fiscal Studies, Vol. 29/3 (2008), S. 347–386

OECD (2002). OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1/3 (2002), S. 7–14

Onorante, L., Pedregal, D. J., Perez, J. J. et al. (2010). The usefulness of infra-annual government cash budgetary data for fiscal forecasting in the euro area, Journal of Policy Modeling Vol. 32 (2010), S. 98–119

Padovani, E. and Scorsone, E. (2011). Measuring Financial Health of Local Governments – A Comparative Framework, in Bergmann, A.; Grünenfelder, P.; Schwaller, B. (2011): Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften SGVW 2011, kdmz Kantonale Drucksachen- und Materialienzentrale, Zürich; S. 93–104

Perrez, J. (2012). Management der Staatsfinanzen bei demographischer Alterung als strategische Herausforderung, in Bergmann, A.; Grünenfelder, P.; Schwaller, B. (2012): Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften SGVW 2012, kdmz Kantonale Drucksachen- und Materialienzentrale, Zürich; S. 39–51

Rühli, L. (2012). Selbst düstere AHV-Prognosen rechnen vielleicht zu optimistisch, Online in Internet URL: <http://www.avenir-suisse.ch/20917/selbst-dustere-ahv-prognosen-rechnen-vielleicht-zu-optimistisch/#> (Download 27.08.2013)

Ruth, K. (2008). Macroeconomic forecasting in the EMU. Does disaggregate modelling improve forecast accuracy? Journal of Policy Modeling, Vol. 30 (2008), S. 417–429

Schick, A. (2005). Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD Journal on Budgeting, Vol. 5/1 (2005), S. 107–126

Schleiniger, R. (2012). Wie nachhaltig ist die Finanzpolitik des Kantons Zürich? Eine Anwendung der OECD-Methode. Vortrag anlässlich der Tagung «Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen: die Kantone im Fokus», 30. August 2012, Winterthur

Serrano, F., Eguia, B. and Ferreira, J. (2011). Public pensions' sustainability and population aging: Is immigration the solution? International Labour Review Vol. 150/1–2 (2011), S. 63–79

Weber, W. (2008). Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz, Die Volkswirtschaft Nr. 9–2008, S. 57–60